BP-179E

Backgrounder

Privatization of Air Canada

Peter Berg
Economics Division

30 June 1988

Library of Parliament
Bibliotheque du Parlement

Research Branch

89-05459/

The Research Branch of the Library of Parliament works exclusively for Parliament, conducting research and providing information for Committees and Members of the Senate and the House of Commons. This service is extended without partisan bias in such forms as Reports, Background Papers and Issue Reviews. Research Officers in the Branch are also available for personal consultations in their respective fields of expertise.

© Minister of Supply and Services Canada 1989

Cat. No. YM32-2/179E

ISBN 0-660-13224-9

CE DOCUMENT EST AUSSI
PUBLIÉ EN FRANÇAIS

CANADA
LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

PRIVATIZATION OF AIR CANADA

INTRODUCTION

On 12 April of this year, the federal government announced its intention to privatize its wholly-owned airline, Air Canada. Privatization would be accomplished in at least two stages: 45% of the voting shares would be offered to the public once the accompanying legislation was passed, and the remainder would be disposed of at a later date. Company employees would be given first right of refusal of shares offered to them at a discount. Restrictions applicable to both individual and foreign investors would be placed on the ownership of shares.

Legislation to enact the government's strategy was introduced into the House of Commons on 19 May, in the form of Bill C-129. On 7 June, the Bill passed Second Reading and was referred to a legislative committee for detailed examination.

BACKGROUND AND ANALYSIS

Air Canada, or Trans-Canada Airlines as it was known then, began its operations in 1937. In that year, the federal government decided that a coast-to-coast Canadian airline would be of use in providing air transportation for Canadians in much the same way as the railway had previously provided a nationwide ground link. Such an airline would also respond to increasing concern that U.S. airlines might service the Canadian market. The government would have preferred a private sector corporation to provide the service but when none was forthcoming, it decided to create a Crown corporation and undertake the task itself.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Trans-Canada Airlines, then a subsidiary of Canadian National Railways, began to grow, purchasing new aircraft and servicing an increasing number of new routes. Since 1937, Air Canada has evolved into a major world airline, supplying domestic and international passenger, freight and related services. Along the way, the airline has provided valuable air transportation services to many communities across Canada.

Expansion of the company in its initial stages came about largely with government assistance and direction: the lucrative service routes were guaranteed and the company's operating costs covered, in exchange for the airline's agreement to service unprofitable routes.(1) On the other hand, Canadian Pacific, later to become Air Canada's prime competitor, was repeatedly denied access to profitable passenger routes, both domestic and international. It was not until 1957, for example, that the private airline received approval for certain international routes, and not until 1979 that the airline was allowed to compete unencumbered on the transcontinental route.

Public ownership throughout the early years was thus not without its costs. While Air Canada since then can hardly be described as a significant drain on the federal treasury, its reliance for its expansion on debt financing and retained earnings(2) has contributed to a significant loss of efficiency for the industry as a whole.(3) Much of this inefficiency can be attributed to the government demands, largely in the form of excess capital requirements, for service to certain communities, often at a loss. In addition, since Air Canada was the dominant firm in

---

(1) During the early years of the airline's existence, the government's influence was substantial. Its authority was often exerted to dictate route structure, scheduling, rates and service aspects.

(2) No government subsidy has been paid to the airline since 1962.

(3) A 1987 retrospective study undertaken by Gillen, Oum and Tretheway for the Economic Council of Canada, entitled "Identifying and Measuring the Impact of Government Ownership and Regulation on Airline Performance," concluded that Crown ownership reduced the cost efficiency of Air Canada on average by approximately 18% over the 1964-81 period. Results for the pre-1964 period, if they were available, would undoubtedly indicate a much greater efficiency cost.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

the industry, its wage structure was often considered by competing firms to be the norm for bargaining purposes; this served to increase overall industry costs.

Another cost associated with government intervention in the industry was the fact that economic regulation was often put in place to protect the operations of the Crown firm. Without the dominance of the major airline, it is possible that competition would have ensured many of the benefits achieved under regulation, but without the costs of the regulatory structure.

This was the situation until the mid-1970s. In 1977, however, Parliament passed legislation which forced the corporation to act like any other private airline, with a constant regard for the bottom line. The resulting law, the Air Canada Act, together with effective management by the company's officers since then, served to improve the airline's efficiency. Unprofitable routes and services were dropped, to the point where the company's President could claim, in 1982, that none of Air Canada's routes needed to be cross-subsidized. Since 1977, the company has not had to resort to government financial assistance, and it has almost consistently registered a profit on its overall operations. The airline's accumulated pre-tax profit over the last 10 years totalled $379 million.

While Air Canada has thus not been a burden to the government from either a cost or efficiency point of view for some time, and thus on the surface would not appear to be an urgent case for privatization, several recent developments have prompted the call for federal action on this front.(4) First, the increasing integration of the North American airline industry has accelerated the requirement that Canadian operators be sufficiently flexible to be able to adapt promptly to sudden market changes. Flexibility, it is argued, can best be achieved without government supervision and restriction.

---

(4) The privatization initiative has been welcomed by, among others, the Consumers' Association of Canada, the Air Canada Pilots Association, as well as the airline's management and its competitors.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Second, air transport deregulation has resulted in the opening up of the Canadian airline industry to competitive forces for the first time. Air Canada could compete more effectively under deregulation if government constraints were lifted. Sale of the government's shares would also enable all airline firms to compete on an equal footing in this new environment.

Moreover, the merger, in December 1986, of Pacific Western Airlines and Canadian Pacific, under the new name Canadian Airlines International Ltd. (CAIL), along with the alignment with this firm of certain regional carriers, has resulted in the emergence of an effective competitor to the traditionally dominant Crown firm. Ownership structure charts of the two airlines are presented in Figure 1. These suggest that both major airlines are pursuing strategies of full geographic coverage.

With this duopoly in place, Air Canada needs to operate with as little in the way of government restriction as possible. As a private corporation, the airline could respond more quickly and effectively to any measures adopted by its major competitor.

A related concern is that government ownership might cause Air Canada to become a high-price, high-cost carrier in this duopolistic market.(5) Even if CAIL were more efficient than the Crown-owned firm, if it were to opt for Air Canada's pricing policy, Canadian consumers would suffer.

Fourth, the most crucial issue facing Air Canada over the next decade involves the large capital expenditures required to finance its fleet renewal program. The corporation needs to obtain financing, both in the short- and long-term, with which to replace its aging 109-plane fleet. While the overall cost has been estimated at $2-3 billion over the next 10-15 years, the immediate need is to fund the first phase of the program, namely the replacement of 34 Boeing 727s. Here, several options were available. One, which was criticized by the airline's major competitors, was the infusion of equity and/or loans by the federal government in the

---

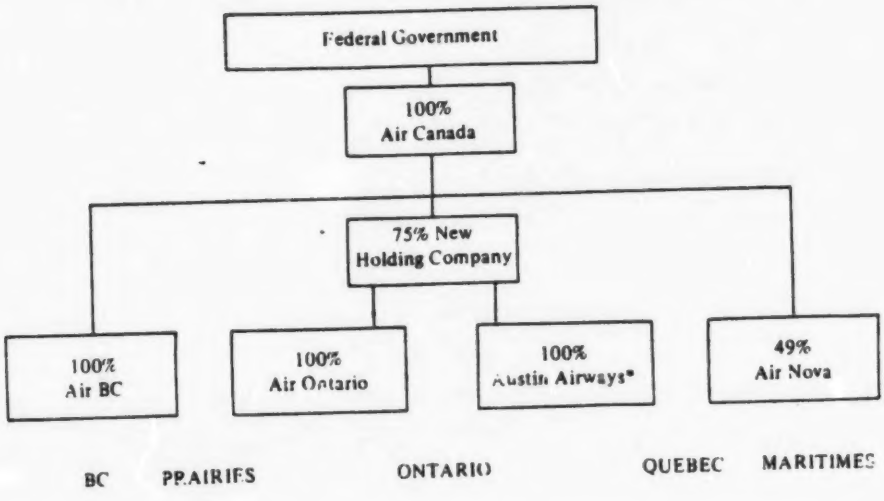
(5) Canada, House of Commons, Standing Committee on Transport, Minutes of Proceedings and Evidence, 2nd Session, 33rd Parliament, 12 March 1987, 17:12.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Figure 1

Ownership Structure of the Air Canada and Canadian Airlines International Groups as of December 1986

Air Canada



*Austin Airways was merged into Air Ontario in June 1987.

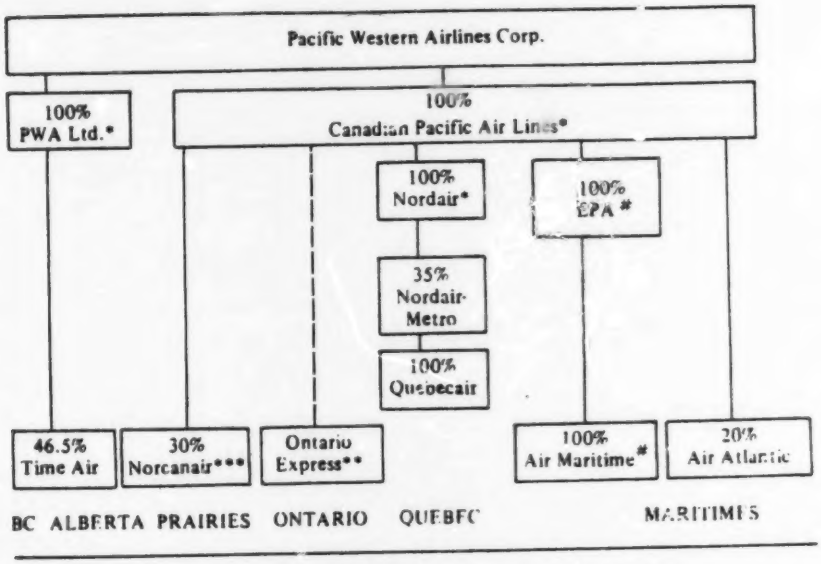
cont'd...

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Figure 1

(cont'd.)

Canadian Airlines International



* PWA Ltd., Nordair, and CPAL were merged to form Canadian Airlines International Limited in April 1987.
** Formed June 1987.
*** Time Air acquired 100% of Norcanair in May 1987.
\# Previously merged into CPAL.

Source: D.W. Gillen, W.T. Stanbury and M.W. Tretheway, "Duopoly in Canada's Airline Industry: Consequences and Policy Issues," Canadian Public Policy, Vol. 14, March 1988, p. 18-19.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

order of $300 million. Two, the firm could have continued its policy of combining retained earnings and external borrowing to finance the acquisition. Its level of long-term debt, however, at over $1 billion, was excessive; this made it uncertain that the company could have received the funds from private sources. In any case financing large capital investments totally by means of debt is not a particularly wise strategy, for a company thus incurs the onerous requirement of meeting annual debt obligations regardless of economic circumstance. Both the firm and the government rejected the third possibility, that of leasing the aircraft. Fourth, the firm could have obtained the required funds from the equity markets in the form of an issue of shares. This is the route which has been chosen. This option is available only if the firm is privatized.

Finally, and perhaps most importantly, many experts have claimed that as the airline has not played a dominant public policy role for some time, there is no need for government ownership. They argue that since the company has operated virtually at arm's length since the enactment of the legislation in 1977, there is no compelling reason for it to remain within the public domain. In particular, the airline long ago relinquished service to many remote areas to the small regional carriers, who have in many instances provided turbo-prop service with greater flight frequency and at lower cost. Since the corporation has been cutting back on the number of domestic communities it services, keeping it in government's hands would not help maintain service to smaller, more remote communities. Moreover, other more efficient policy means, including direct government subsidies to regional carriers, are available in this regard.

Not surprisingly, not everyone agrees with the above claims. Three of the firm's four unions, the two opposition parties, and others have opposed the government's privatization option, claiming that it is both unnecessary and potentially damaging to Canadian airline service, particularly the less profitable routes. They argue that the federal government, through a recapitalization of the airline's debt, could ensure that the firm was on solid financial ground for years to come, while at the same time maintaining its traditional window on the industry.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Such critics believe that accessibility to air transportation services for a large number of Canadian communities would be threatened if the Crown airline were to focus merely on its bottom line. Moreover, they believe there would be a strong incentive for the corporation to reduce staff and disregard safety, all in the name of enhancing the firm's profit situation.

Finally, opponents of privatization question the need for the sale of the corporation to individual investors when it has already demonstrated its efficiency and a satisfactory financial performance, and most importantly, when it is already owned by Canadians through the government's share. According to these critics, the company should remain within the public domain and return a yearly dividend, given that it has amassed a significant profit during the past 10 years.

MAJOR PROVISIONS OF BILL C-129

While not a complex piece of legislation, the government's privatization initiative nevertheless does encompass a number of controversial features. The most significant of these is the intention to sell only 45% of the government's shares to the public. While the bill does not restrict the percentage of shares which could eventually be sold (clause 8), many analysts have suggested that potential investors might not be attracted to a company in which the majority of the voting shares were held by the federal government. They contend that the airline would, under such conditions, remain open to potential government interference. Others see no reason for these shares to be retained, other than perhaps a political one, given that the government has announced its intention to vote its majority block with the controlling interest.

Bill C-129 also contains provisions which would restrict share ownership. Clause 6 would limit individual Canadians or their associates to 10% of the shares, and the total foreign ownership to 25%. While it is still very uncertain how the shares will be distributed, some experts have questioned the appropriateness of imposing restrictions on

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

individual share ownership.(6) The most usual concern, the potential for excessive corporate concentration, could be dealt with in other ways, for example, by resorting to the Combines Investigation Act, which allows for a review of proposed mergers which could exert deleterious effects on market efficiency. In addition, the absence of a dominant shareholder might render it difficult to oust any future ineffective management team.

Others have criticized the government for allowing foreign interests to participate in the equity of the firm. They contend that even a small block of shares (under 10%) could exert effective control over the corporation, if the remaining shares were widely held. For these critics, the future viability of the airline, and, more significantly, that of Canadian airline service, would be best assured if ownership were to remain exclusively in domestic hands.

Clause 6 also contains provisions which would: (a) require Air Canada to maintain operational and overhaul centres in Winnipeg, Montreal and Mississauga; and (b) require the corporation to maintain its head office in Montreal. While undoubtedly of use to those with a vested interest in the maintenance of the status quo, these additional restrictions would reduce the flexibility the airline requires to operate in the new competitive environment and might thus harm efficiency and future performance. They might also alienate potential investors who would prefer a corporation unencumbered by such politically-oriented restrictions.

Four other provisions of the bill deserve mention. Clause 4 would legislate a transfer of Air Canada shares from the Minister of Transport to the President of the Privy Council, while clause 5 calls for Air Canada to submit an application for a certificate of continuance of the corporation under section 181 of the Canada Business Corporations Act. Clause 8 would give the Minister possessing the government's shareholdings the legal authority to issue and dispose of shares in the corporation; without this critical provision, the privatization process could not

---

(6) The Economic Council of Canada, in its 1986 report on Crown corporations, entitled "Minding the Public's Business," recommended that no limit whatsoever be placed on individual shareholdings.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

occur. Finally, clause 10 would ensure the application of the Official Languages Act to the corporation. The intent of this provision is to preserve and eventually improve upon the efforts that the corporation has made in promoting bilingualism.

Étude générale

BP-179F

La privatisation d'Air Canada

Peter Berg
Division de l'économie

Le 30 juin 1988

Bibliothèque du Parlement
Library of Parliament

Service de recherche

Le Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, il assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les attachés de recherche peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1989

N° de cat. YM32-2/179F

ISBN 0-660-92633-4

THIS DOCUMENT IS ALSO
PUBLISHED IN ENGLISH

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

TABLE DES MATIÈRES

Page

INTRODUCTION 1

CONTEXTE ET ANALYSE 1

PRINCIPALES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI C-129 9

CANADA
LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

LA PRIVATISATION D'AIR CANADA

INTRODUCTION

Le 12 avril dernier, le gouvernement fédéral a annoncé qu'il avait l'intention de privatiser l'entreprise de transport aérien qu'il possède en propriété exclusive, Air Canada. La privatisation serait effectuée en au moins deux étapes: 45 p. 100 des actions avec droit de vote seraient offertes au grand public dès l'adoption de la loi pertinente, et le reste des actions serait mis en vente ultérieurement. Les actions seraient tout d'abord offertes à rabais aux employés de la société. De plus, des restrictions relativement à la propriété des actions seraient imposées aux particuliers et aux investisseurs étrangers.

Le document législatif visant à mettre en oeuvre la stratégie gouvernementale, soit le projet de loi C-129, a été présenté à la Chambre des communes le 19 mai 1988. Le 7 juin, le projet de loi a été adopté en deuxième lecture et renvoyé à un comité législatif chargé de l'examiner en détail.

CONTEXTE ET ANALYSE

La société Air Canada a vu le jour en 1937 sous le nom de Lignes aériennes Trans-Canada. Le gouvernement fédéral avait décidé cette année-là qu'une entreprise de transport aérien canadienne desservant l'ensemble du pays serait utile, car elle permettrait aux Canadiens de voyager partout au pays par la voie des airs, de la même façon que les chemins de fer leur avaient jusque-là permis de le faire par voie

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

terrestre. On craignait également de plus en plus que les compagnies aériennes américaines ne desservent le marché canadien. Le gouvernement aurait préféré que le service soit offert par une entreprise privée, mais, comme aucune ne s'est montrée disposée à le faire, il a décidé de créer une société d'État et de s'en charger lui-même.

Les Lignes aériennes Trans-Canada, qui étaient alors une filiale des Chemins de fer nationaux du Canada, ont pris de l'expansion, achetant de nouveaux appareils et augmentant continuellement le nombre de routes desservies. Depuis 1937, Air Canada est vraiment devenue l'une des grandes compagnies aériennes du monde, transportant des passagers et du fret et offrant des services connexes au Canada et à l'étranger. Par ailleurs, la compagnie continue d'offrir de précieux services de transport aérien à de nombreuses localités partout au Canada.

Si la société a pu prendre de l'expansion dès ses débuts, c'est surtout grâce à l'aide et à l'orientation fournies par le gouvernement: elle avait le monopole de certaines lignes lucratives et ses coûts d'exploitation étaient pris en charge, tandis qu'en contrepartie, elle acceptait d'exploiter des lignes peu rentables(1). Par ailleurs, on a à maintes reprises refusé au Canadien Pacifique, qui devait par la suite devenir le principal concurrent d'Air Canada, la permission de transporter des passagers sur des lignes rentables, tant au Canada qu'à l'étranger. AInsi, la compagnie aérienne privée n'a été autorisée qu'en 1957 à desservir certaines villes étrangères, et ce n'est qu'en 1979 qu'on lui a permis d'exploiter librement un service transcontinental.

La propriété publique a donc été quelque peu onéreuse au début. Par ailleurs, bien qu'on puisse difficilement accuser Air Canada d'avoir mis à sac le trésor public depuis les années 60(2), le fait

---

(1) Durant les premières années d'existence du transporteur aérien, l'influence du gouvernement a été considérable, car il a souvent usé de son autorité pour imposer les itinéraires, les horaires, les tarifs et les services.

(2) Aucune subvention gouvernementale n'a été versée à la compagnie aérienne depuis 1962.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

qu'elle ait dû compter sur le financement par emprunt et les bénéfices non répartis pour combler ses besoins d'expansion a contribué à réduire considérablement la rentabilité de l'ensemble de l'industrie(3). Cette faible rentabilité peut en grande partie être attribuée aux exigences que le gouvernement lui avait imposées, principalement sous forme de besoins en capitaux excessifs, en l'obligeant à desservir certaines localités, souvent à perte. En outre, comme Air Canada dominait l'industrie, les entreprises concurrentes ont souvent utilisé sa structure salariale comme norme pour les négociations collectives, ce qui a contribué à faire augmenter les coûts de l'ensemble de l'industrie.

L'intervention gouvernementale a engendré d'autres coûts pour l'industrie, du fait qu'on a souvent promulgué des règlements visant à protéger la société d'État. Si Air Canada n'avait pas dominé le marché, la concurrence aurait peut-être permis d'obtenir bon nombre des avantages découlant de la réglementation, mais sans les coûts associés à la structure de réglementation.

Tel fut le cas jusque vers le milieu des années 70. En 1977, le Parlement a toutefois adopté une mesure législative qui obligeait la société à agir comme toute autre compagnie aérienne privée, c'est-à-dire à chercher constamment à réaliser des profits. La Loi d'Air Canada de 1977 ainsi que l'efficacité avec laquelle les cadres gèrent les affaires de la société depuis ce temps ont permis d'améliorer la rentabilité de la compagnie aérienne. Les lignes et les services non rentables ont été éliminés à un point tel que le président de la société a pu affirmer, en 1982, qu'aucune des lignes d'Air Canada n'avait besoin d'être inter-financée. Depuis 1977, la société n'a pas eu à demander l'aide financière du gouvernement et elle a presque toujours réalisé des bénéfices sur

---

(3) Une étude rétrospective effectuée en 1987 pour le Conseil économique du Canada par MM. Gillen, Oum et Tretheway, intitulée "Identifying and Measuring the Impact of Government Ownership and Regulation on Airline Performance", a conclu que la propriété publique avait réduit la rentabilité d'Air Canada d'environ 18 p. 100 en moyenne de 1964 à 1981. Si des données antérieures étaient disponibles, elles indiqueraient sans l'ombre d'un doute une perte de rentabilité beaucoup plus élevée.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

l'ensemble de ses activités. Les bénéfices avant impôts réalisés par la compagnie aérienne depuis dix ans se chiffrent à 379 millions de dollars.

Il est donc évident qu'Air Canada n'est pas un fardeau pour le gouvernement depuis un certain temps, tant sur le plan des coûts que sur celui de la rentabilité, et, à première vue, rien ne semble justifier une privatisation précipitée; toutefois, plusieurs faits récents ont incité le gouvernement fédéral à intervenir en ce sens(4). Premièrement, l'intégration croissante de l'industrie nord-américaine du transport aérien oblige les exploitants canadiens à être plus flexibles afin de pouvoir s'adapter rapidement aux changements soudains du marché. L'argument invoqué est qu'il est plus facile d'être souple si le gouvernement ne se mêle pas de superviser les activités et d'imposer des restrictions.

Deuxièmement, la déréglementation du transport aérien a ouvert la voie à la concurrence dans l'industrie canadienne. Air Canada serait plus en mesure de faire concurrence aux autres compagnies aériennes si les restrictions gouvernementales étaient supprimées. La vente des actions du gouvernement permettrait également à toutes les entreprises de transport aérien de se faire concurrence sur un pied d'égalité.

Troisièmement, la fusion, en décembre 1986, de Pacific Western Airlines (PWA) et de Canadien Pacifique Ltée, ainsi que l'intégration de certains transporteurs régionaux à la nouvelle compagnie aérienne (Lignes aériennes Canadien International), ont donné naissance à un rival sérieux capable de faire concurrence à la société d'État, qui avait jusqu'alors dominé le marché. Le tableau 1 présente la structure du capital des deux compagnies aériennes. Les données de ce tableau indiquent que les deux principaux transporteurs veulent desservir l'ensemble du territoire.

Ce duopole oblige Air Canada à fonctionner avec le moins possible de restrictions gouvernementales. En tant que société privée, la

---

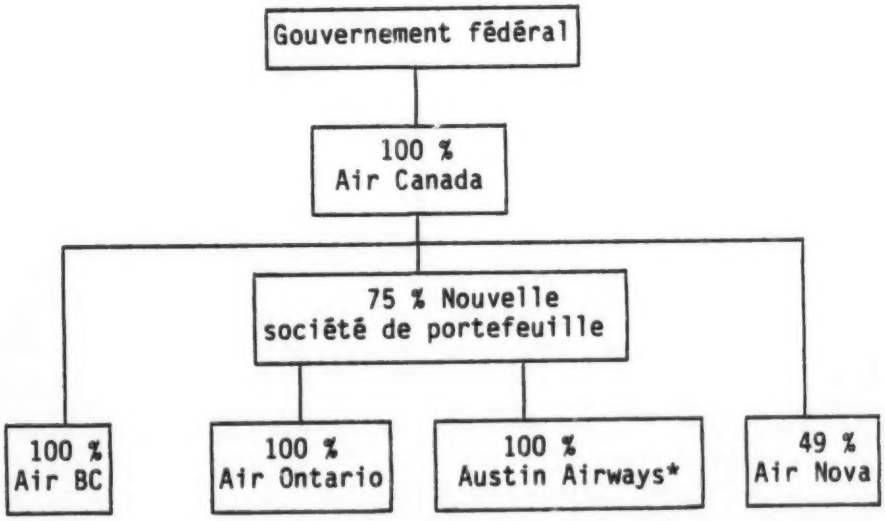
(4) L'initiative visant à privatiser Air Canada a reçu entre autres l'assentiment de l'Association des consommateurs du Canada, de l'Association des pilotes d'Air Canada, des cadres de la compagnie aérienne et des concurrents de celle-ci.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Tableau 1

Structure du capital d'Air Canada et
des Lignes aériennes Canadien International
en décembre 1986

Air Canada



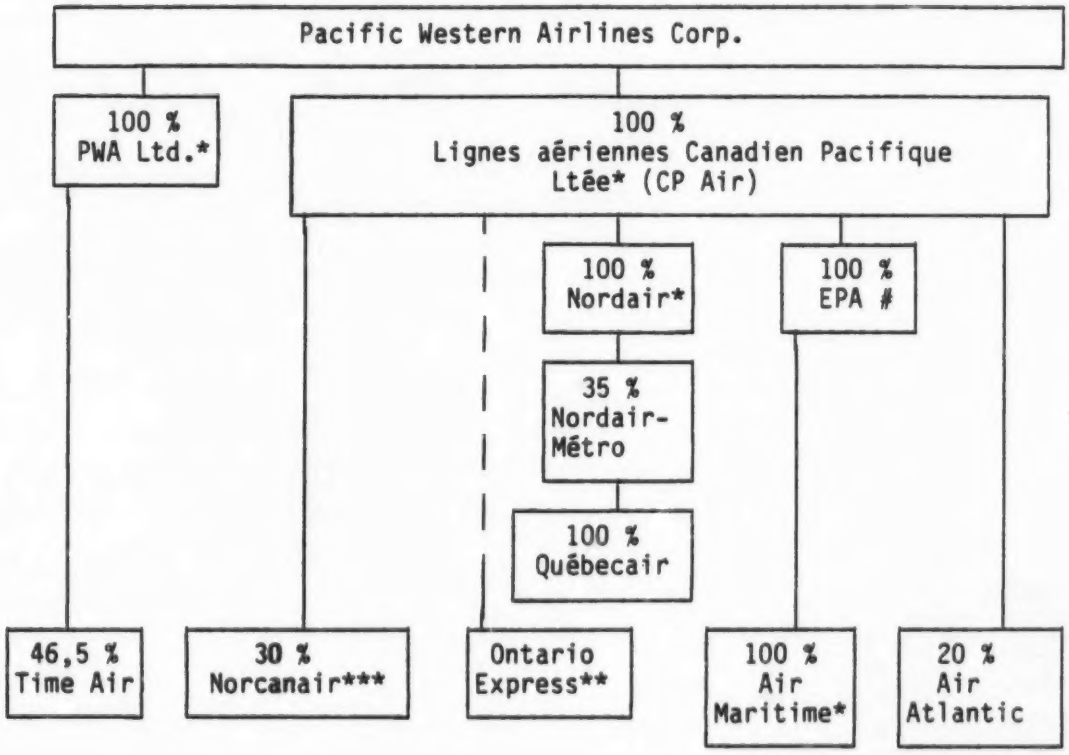
Colombie-Britannique | Prairies | Ontario | Québec | Maritimes

* La compagnie Austin Airways a été fusionnée avec Air Ontario en juin 1987.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Tableau 1 (suite)

Lignes aériennes Canadien International



* PWA Ltd., Nordair et CP Air ont été fusionnées pour former les Lignes aériennes Canadien International en avril 1987.

** Compagnie formée en juin 1987.

*** La Compagnie Time Air s'est portée acquéreur de toutes les actions de Norcanair en mai 1987.

\# Compagnies fusionnées antérieurement avec CP Air.

Source: D.W. Gillen, W.T. Stanbury et M.W. Tretheway, "Duopoly in Canada's Airline Industry: Consequences and Policy Issues", Analyse de politiques, vol. 14, mars 1988, p. 18-19.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

compagnie aérienne pourrait réagir plus rapidement et plus efficacement aux mesures prises par son principal concurrent.

On craint également que si le gouvernement continuait à être le propriétaire d'Air Canada, la société pourrait en venir à exploiter ses services à des prix et à des coûts élevés dans cette situation de duopole(5). Même si Canadien International avait un meilleur rendement que la société d'État, ce sont les consommateurs canadiens qui paieraient la note si elle adoptait la tarification d'Air Canada.

Quatrièmement, le problème le plus important auquel la compagnie aérienne devra faire face au cours de la prochaine décennie sera d'obtenir les capitaux nécessaires pour renouveler sa flotte aérienne. La société a besoin de financement à court et à long terme pour remplacer ses 109 appareils, qui ne datent pas d'hier. Bien qu'on ait estimé qu'il en coûterait globalement de 2 à 3 milliards de dollars au cours des dix à quinze prochaines années, la société doit immédiatement procéder à la première étape de son programme, qui consiste à remplacer 34 avions de type Boeing 727. Pour cela, plusieurs solutions seraient possibles. La première, qui consisterait pour le gouvernement fédéral à investir des capitaux ou à consentir des prêts d'une valeur de 300 millions de dollars, a été critiquée par les principaux concurrents de la compagnie aérienne et a été rejetée par le gouvernement. D'autre part, la société pourrait continuer à utiliser ses bénéfices non répartis et à contracter des emprunts à l'extérieur pour financer l'achat de ses appareils. Toutefois, comme sa dette à long terme, qui dépasse 1 milliard de dollars, est excessive, il n'est pas certain que le secteur privé accepte de fournir les sommes nécessaires. Il ne serait pas non plus particulièrement judicieux de compter uniquement sur un financement par emprunt, car une société qui adopte une telle solution doit assumer annuellement de lourdes charges financières, quelle que soit la situation économique. On a également mentionné la possibilité de louer les appareils, mais cette suggestion n'a

---

(5) Chambre des communes, Comité permanent des transports, Procès-verbaux et témoignages, deuxième session, trente-troisième législature, 12 mars 1987, p. 17:12.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

été retenue ni par l'entreprise ni par le gouvernement. Quatrièmement, la compagnie aérienne pourrait obtenir les fonds nécessaires sur les marchés des capitaux en émettant des actions. C'est cette dernière solution qui a été adoptée, mais elle n'est applicable que si l'entreprise est privatisée.

Le dernier point, mais non le moindre, c'est que de nombreux experts ont affirmé que la compagnie aérienne ne jouait plus un rôle très important depuis quelque temps au service de l'intérêt public, ce qui ne justifie plus la propriété d'État. Selon eux, puisque la société fonctionne pratiquement sans lien de dépendance depuis l'adoption de la loi de 1977, rien n'exige qu'elle demeure dans le secteur public. En particulier, la compagnie aérienne a depuis longtemps cessé de desservir de nombreuses localités éloignées, laissant ce soin à de petits transporteurs régionaux qui, dans bien des cas, utilisent des appareils à turbopropulseur et offrent des vols plus fréquents à un coût moindre. Comme la société réduit constamment le nombre de villes canadiennes où elle offre des services, le fait qu'elle continue d'appartenir à l'État n'aiderait pas à maintenir les services offerts dans les petites localités éloignées. En outre, il existe d'autres moyens plus efficaces d'arriver à cette fin, notamment les subventions directes aux transporteurs régionaux.

Il n'est cependant pas surprenant d'apprendre que tous ne sont pas d'accord avec les affirmations ci-dessus. En effet, trois des quatre syndicats de la société, les deux partis d'opposition et d'autres groupes s'opposent à la privatisation parce que, selon eux, elle n'est pas nécessaire et qu'elle pourrait réduire la qualité du transport aérien au Canada, particulièrement en ce qui concerne les lignes moins rentables. À leur avis, le gouvernement fédéral, en recapitalisant la dette d'Air Canada, pourrait s'assurer que l'entreprise repose sur une base financière solide pour les années à venir tout en conservant son droit de regard sur l'industrie.

Les critiques de la mesure croient que l'accès aux services de transport aérien pour le plus grand nombre possible de collectivités canadiennes pourrait être menacé si la société d'État ne se préoccupait que de ses résultats financiers. En outre, à leur avis, la société pourrait

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

être fortement incitée à réduire son personnel et à négliger la sécurité dans le but d'augmenter ses profits.

Enfin, les adversaires de la privatisation ne croient pas qu'il soit nécessaire de vendre la société à des investisseurs privés parce qu'il a déjà été prouvé qu'elle est efficiente et que son rendement financier est satisfaisant et, ce qui est plus important, parce qu'elle appartient déjà aux Canadiens par le truchement des actions détenues par le gouvernement. Selon eux, la société devrait continuer d'être la propriété de l'État et lui verser annuellement des dividendes, puisqu'elle a réussi à réaliser d'importants bénéfices au cours des dix dernières années.

PRINCIPALES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI C-129

Sans être un texte législatif complexe, la mesure de privatisation que propose le gouvernement n'en comporte pas moins des aspects controversés, dont le principal est l'intention de ne vendre au public que 45 p. 100 des actions du gouvernement. Le projet de loi ne limite pas le pourcentage des actions qu'on pourrait finir par vendre (article 8), mais de nombreux observateurs ont signalé que les investisseurs éventuels pourraient ne pas juger intéressant d'acquérir des actions d'une société dont le gouvernement fédéral détiendrait la majorité des actions avec droit de vote. Ils estiment que, dans ces conditions, la compagnie aérienne demeurerait sujette à l'ingérence gouvernementale. D'autres ne voient aucune raison de conserver ces actions, si ce n'est une raison politique, étant donné que le gouvernement a fait connaître son intention d'exercer son droit de vote de participant majoritaire de façon à soutenir le bloc de contrôle.

Le projet de loi C-129 contient aussi des dispositions qui imposeraient des restrictions à la propriété des actions. Aux termes de l'article 6, les particuliers canadiens ou leurs associés ne peuvent détenir plus de 10 p. 100 des actions, et la propriété étrangère totale ne pourrait dépasser 25 p. 100. Comme on n'a encore aucune idée de la répartition des actions, des experts s'interrogent sur l'opportunité

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

d'imposer des limites à la propriété individuelle d'actions(6). Le plus souvent, en pareil cas, on craint une concentration sectorielle excessive; on pourrait l'éviter par d'autres moyens, notamment par le recours à la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions, qui autorise un examen des fusions proposées qui pourraient avoir des effets nuisibles sur la concurrence. En outre, l'absence d'un actionnaire majoritaire pourrait rendre difficile de se débarrasser d'une équipe de gestion inefficace, s'il devait s'en trouver une.

D'autres ont reproché au gouvernement d'autoriser des intérêts étrangers à détenir une part de l'actif de l'entreprise. Ils estiment que même un petit bloc d'actions (moins de 10 p. 100) pourrait suffire pour exercer un contrôle réel sur la société, si les autres actions étaient largement réparties. Pour ces observateurs, la viabilité future de la compagnie aérienne, et même celle de toute l'aviation commerciale canadienne, serait mieux protégée si la propriété demeurait exclusivement canadienne.

L'article 6 contient aussi des dispositions qui obligeraient Air Canada à maintenir ses centres d'entretien et de révision dans les villes de Winnipeg, de Montréal et de Mississauga et à conserver son siège social à Montréal. Ces restrictions supplémentaires, qui serviraient à n'en pas douter les intérêts de ceux à qui profiterait le statu quo, réduiraient toutefois la souplesse dont la compagnie aérienne a besoin pour s'adapter aux nouvelles règles de la concurrence et pourraient donc avoir des répercussions négatives sur son efficacité et son rendement futur. Elles pourraient aussi lui aliéner des investisseurs éventuels, qui préféreraient traiter avec une société qui ne soit pas assujettie à de telles restrictions de nature politique.

Quatre autres dispositions du projet de loi sont dignes de mention. L'article 4 prévoit le transfert des actions de la société du ministre des Transports au président du Conseil privé, et l'article 5 dispose que Air Canada devrait présenter une demande en vue d'obtenir le

---

(6) Le Conseil économique du Canada, dans son étude de 1986 sur les sociétés d'État, intitulée L'État entrepreneur, a recommandé de n'imposer aucune limite à la propriété individuelle d'actions.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

certificat de prorogation prévu à l'article 181 de la Loi sur les sociétés commerciales canadiennes. L'article 8 donnerait au ministre détenant les actions du gouvernement le pouvoir d'émettre ou de céder les actions de la société; sans cette disposition essentielle, la privatisation serait impossible. Enfin, l'article 10 prévoit l'application à la société de la Loi sur les langues officielles. Cette disposition a pour but de soutenir et même d'intensifier les efforts que déploie l'entreprise dans la promotion du bilinguisme.